

UNEFの憲章上の基盤

高 橋 敏

The Constitutional Basis of UNEF

SATOSHI TAKAHASHI

1 は し が き

2 問 題 の 所 在

3 問 題 状 況

4 む す び

1 は し が き

UNEF (The United Nations Emergency Force) の憲章上の基盤という問題はいうまでもなく法律問題である。あらゆる組織には規則とか法があるように、UNEF にも法がある。憲章上の基盤という法的側面は UNEF の法律問題の一つであるとともに最も重要な問題である。ポウェットの著書では、UNEF の法律問題として、憲章との関係の他に、事務総長の役割、UNEF の機能、国連と部隊派遣国との関係、指揮系統、戦略上及び政治上の統制、行政的諸取極、一つの国連国際軍としての UNEF、国連と受入れ国との関係、国連と他の諸国との関係、財政取極、そして、請求権、といった側面をあげてとりくまれている。このように UNEF の法律問題は多岐にわたる。そのような法律問題の一つにすぎないが、最も重要であるとするのは、国連軍がつまり現代的意味の国連軍が憲章制定時憲章が予定していた「国連軍」とは別に実践過程で自然にあるいは新機軸として発展してきたものであるという点に係る。当然、それではそのような予想しなかった国連軍は憲章とどういった関係に立つのかという始源的問題が出てくるのである。第二点として重要であるとするのは、憲章上の基盤が UNEF の法律問題の他の又は下部の法構造に大きく影響するためである。第三点として、UNEF は総会によって設置されたものである点で ONUC⁽²⁾ とは対照的である。そこで、制度的比較の上から重要になってくる。第四点として、UNEF は大いなる成果を示したのでいわゆる原型とされたのである。そのため、普通「UNEF 型」という言葉が広く使用されている。わが国においても相当に用語が煮詰まり単に「ユネフ」と呼ぶこともある。この点からいって将来のためにも UNEF の憲章上の基盤を明らかにし落ち着いた状態を作り広く了解を得るのが良い。以上

のようないくつかの理由によってあらためて UNEF の憲章上の基盤について明らかにすることはなにかしかの意義があらうかと思われる。なお、UNEF の設置の経緯については、明石康著、「国際連合（第二版）」のその部分の記述が要領よくかつ簡便なので、それに当然譲る。⁽⁴⁾

2 問題の所在

UNEF の憲章上の基盤については、ONUC の場合と同様に、UNEF 関係の諸決議の文面の中には何ら言及されなかったので、問題が残るのである。もし、明文でもって言及されていたとすれば、この問題についても議論はそれほど出なかったにちがいないのである。

ともあれ、UNEF の設置の当初から、総会による UNEF の創設についての合法性という合憲章性は若干の加盟国によって挑戦をうけてきた。そのような諸国はソ連とソヴィエト・ブロックの他の諸国である。第1001号決議（1956年11月7日）の投票の際、ソ連は棄権したのであるが、その決議に対する同国の態度を説明するにあたって、同国の代表は、UNEF の創設が国連憲章の一つの違反を構成すると宣言した。その理由は、安全保障理事会だけが憲章の第7章のもとで国際軍を創設することができる、というものであった。ソ連が反対投票せずにむしろ棄権した唯一の理由は、「侵略の被害国」であるエジプトがその領土に UNEF のプレゼンスを受諾していたというものであった。ついでながらいうと、もちろん、イスラエル、フランス、イギリスの三カ国はいずれも国連のどの機関からも「侵略国」として認められなかった。ソ連のこの態度は、同国がそもそもこの問題を総会に移すことに賛成投票していたという事実にかかわらず、採られた。そしてその後いくつかの東欧諸国が UNEF 創設の初期にその軍に部隊を提供する申し出をしたにもかかわらずソ連のこの態度は維持された。この結果は、その軍の費用のための割当てられた分担金を支払うことを拒否するということになってしまった。この拒否は総会が最後には国際司法裁判所の勧告的意見を請求するというかたちで発展した。しかしながら、UNEF のような軍の創設は全体としての国連の権限を越えているというかたちでは決して主張されなかった。つまり、問題となったところのものは、国連という組織体の諸行為が適正な機関によって企てられたかどうかというものである。もし適正な機関によったのでなければ、その諸行為は違憲としてなされたのにちがいないと主張されたのである。⁽⁵⁾

それでは、大方の一般的理解であった合憲章性について、一步進んで考えると、具体的には総会のどの憲章上の条項によって肯定されるものとなるかという問題が出てこよう。

3 問題状況

UNEF の憲章上の基盤の問題について知る場合、先ほど挙げたボウエットの名著にまずはじめに依拠せざるをえない。なぜなら、彼はこの領域つまり国連軍の法的研究では中心的な貢献をなしたと考えてよいのである。彼の取扱った UNEF の章は、ケース・スタディとしてあ

るいは各論的に、62頁に及ぶが、その中で今問題にしている憲章との関係の部分はわずか6頁たらずである。したがって、その部分について憲章の条文を除いてすべて紹介する方がよいと考えられる。この著書の第二部は総論的部分であるが、その中でも憲章上の基盤について論じた箇所があり、「総会の機能」という小さいタイトルのもとで UNEF について敷衍しているので、この部分についても採り上げよう。その後、他の学者によってどのように取扱われているかみれば、ボウエットをいくらか客観化できるものと思われる。以下は段落を空けるところまで彼の記述である。

UNEF の創設と活動の合法性を調べるには二つの可能な方法がある。そしてその二つの方法は正反対の対立的考え方から始まる。しかし、いずれの方法がとられようとも、その結果はその諸行動の合憲性の正しさを立証することになろう。第一の方法は憲章を国連の基本法的文書としてとらえ、そしてその中に総会によって採られた一連の行動を禁止する何かが含まれているかどうか調べることである。この方法はあるいくつかの政府の気に入るものである。たとえば、合同議会外務次官が下院において、憲章のどの条項のもとでその軍が創設されたのか質問され、どの特定の条項も UNEF の創設の基盤を提供しない、しかし総会の諸決議の一つの結果として設置されたものである、そして憲章のどの条項もこれをさまたげていない、と答弁した。UNEF の反対者達もまたこのアプローチを使用してきた。しかし彼らは憲章の特に第7章に UNEF によって例示されるような型の軍を設置する総会の能力を禁ずるものを好んで見い出してきた。さて、今一つの方法は、総会がそうすることをさまたげている規定を捜すよりもむしろ総会に行動するよう明確に認めている憲章上の何かの規定を見い出すよう試みることである。この方法はおそらく法的見地からも政治的見地からもより満足すべきアプローチである。なぜなら、国連とかその主要諸機関がそうであるように、もし一つの機関がある諸権限を持つよう作られているならば、特定の一連の行動を正当化する権限の存在はその合憲性について争う余地のないものである。UNEF の創設と活動に対してこの方法を適用するにあたっての困難点は二つの要因によって増加する。第一に、憲章の第22条は総会に対してその機能の遂行のために必要とみられる 補助機関を設置することを認めているのであるが、国際の平和と安全の維持を確保するという目的をもった軍隊とかあるいは 準軍隊の総会による創設を明示的に認めている条項はどこにもないのである。そのような問題の憲章中の唯一の言及は憲章第7章に含まれていて、その諸規定に従って安全保障理事会だけが行動することを認められている。第二に、UNEFが創設され活動することになった諸決議のどれもどのような形においても正当化のために憲章のいずれの特定の条項にも言及していない。実際、憲章がまじめに討議されそして UNEF 設置の目的のため第22条のもとでの総会の行動を支持するだろうような一つの特定の条項への言及がなされた最初の時は、実に、「国連のある経費に関する事件（憲章の第17条第2項）」において国際司法裁判所による総会決議の調査の時であった。その事件は、UNEF とコンゴの国連活動を財政的に裏付けることに関して総会の種々の諸決議によって認められた

経費が憲章第17条第2項の意味内での「この機構の経費」を構成するかどうかという問題について総会からその裁判所へ勧告的意見を請求するという形をとった。9対5の投票差で、その裁判所はその経費が当該条項の文言に該当すると認めた。その「意見」の中で、その裁判所ははじめて第17条第2項内の「経費」という用語の解釈を扱うことになって、そして次に、その条項に含まれている総会の予算権が憲章の他の規定によって何らかの制限を受けるかどうかという点に調査を向け、そしてこのことが裁判所をして国際の平和と安全の維持における安全保障理事会と総会の各々の権限について討議させることになった。種々の主張が、その総会の行動は越権のものであるという主張を支持する形で、提示された。そして、そういった主張は総会が UNF を設置することを法的に妨げている憲章の諸規定があることを示そうという形をとった。裁判所はその「意見」の中でその総会の行動の自由に対して考えられる障害は存在しないと主張し、そしてさらにその総会の一連の活動の合憲性を憲章の特定の諸規定に基礎づけたのである。かくして、上述したようなアプローチの両方の方法を結びつけた。UNF の創設の合憲性に反対して前面に出される主たる主張は次のようなものであった。第一に、言われたことは、憲章の起草者達の意図は強制行動が憲章第43条及びそこに含まれている特別協定に基づいてのみ採られるべきであるとするものである、つまり安全保障理事会によってのみ採られるべきとした。強制行動の全分野は総会の権限の外にあった。国際の平和と安全が問題となると安全保障理事会だけが行動してもよいのであってそして総会の権限は討議、審議、調査、そして勧告に制限されている。つまり、総会はそれ故経費を分担するよう加盟国に何らの義務をも課すことはできないとされた。この主張については二つのことが言えるかもしれない。つまり、この主張は UNF の場合に採られたその行動が憲章の意味内の「強制行動」であったという考え方に依存している。そして、この主張は、国連が出来て以来、安全保障理事会の常任理事国の国々がぶつかってきた行きづまり状態という考え方の中で、国際の平和と安全を維持するために採られるあらゆる行動も無意味にするために拒否権がたぶん働くだろうというその結果を受け入れている。その上、総会が審議、討議、調査、あるいは勧告以外何もすることができないという考え方（もっとも、強圧的そして強制的行動が第7章のもとで安全保障理事会によってのみ実行されることを認めるのであるが）は正当と言えない。第18条は「決定」に関しての総会での投票に言及している。もっともこれらのいくつかは勧告をなすための決定にすぎないかもしれないが、加盟国の停止を扱っている第5条のもとでの決定の如きいくつかのものは行動を伴うのである（但し、第5条の場合総会が安全保障理事会の勧告に基づいて停止することができるのであって総会が単独にできるわけではない、括弧内筆者）。安全保障理事会でなく、総会だけが行動できる一つの非常に重要で関連する分野は予算問題である。なぜなら、第17条第1項は「総会は、この機構の予算を審議し、且つ、承認する」と規定している。さて、さらに主張されたことには、国際の平和と安全の分野は全くもって総会の権限の外側にあるというものであり、その理由は憲章第24条がそのような問題について安全保障理事会に「主

要な責任」を与えているからというものである。その上主張されたことには、第11条第2項はこの主要性を強調しており、その条項で求められていることは、憲章の意味内で「行動(“action”)」を必要とするいかなる問題も総会によって安全保障理事会に付託されなければならないというものであった。このことは再び、総会のその諸行動がこの意味のための「行動」と呼ばれ得るかどうかに関わっている。そういった主張は、その総会の処置が「行動」を、そしてもっと明確に言えば、憲章内での「強制行動」を構成することを要求することから離れているし、安全保障理事会へ「主要な責任」を与えていることが国際の平和と安全の維持における総会の全面的無能力を必然的に伴わせているという考え方にもまた安住している。安全保障理事会の主要性に基づいたこの主張は一つの固有の弱点を含んでいる。なぜなら、主要性が与えられているというこの事実こそ補助的責任 (a secondary responsibility) が存在することを意味しているにちがいないのである。つまり、安全保障理事会の機能は、それ故、独占的ではない。そしてそれ故、総会は権限の残余を有している。第11条第2項からのその主張は次のような結論へも導きかねない。つまり、1956年10月と11月のエジプトでの事態の事件においては国連は何もすることができない無力なものであったとか、そしてその問題を総会にすでに渡してしまった安全保障理事会に総会からその事件を付託するという著しくむだな性質をもった堂々巡りの提案に行動を巻き込んでしまうだろう。さて、後ほど裁判所はその「意見」の中で、憲章の他の諸規定が何を認可していようが第43条が第17条第1項に規定されている一般的規則を毀損する特別法 (*lex specialis*) の性質をもつものであり、それだから国際の平和と安全の維持のための費用が第43条のもとでの加盟国との間で締結された自発的協定の手段によってのみそしてあらゆる状況のもとでもまかなわれるというその主張に面することとなった。安全保障理事会だけがこのような協定を締結しうるので、総会はその一般的予算権を行使できなかったとされるのである。このような考えは否定された。なぜなら、もし第43条が示唆されるようなやり方で適用されるとなると、同条は安全保障理事会の行動をもその制限内に限定してしまうということになる。さらに、しかしながら、実際に ONUC の場合がそうだったように第43条に目論まれていない出所から国際の平和と安全の維持のための軍を用意することを安全保障理事会にできなくしているものは何もないのである。その上、前述の考えは総会の諸権限とはほとんど関連がない。なぜなら、第43条は「強制行動」にのみ適用されるからである。さて、その総会の処置の正当化のために助力を請われるかもしれない憲章の諸条項に注意を向けると、三つの条項が調べられる必要があるように思う。第10条が規定するところは、(略)。第11条第2項は次のように書かれている、(略)。第14条によれば、(略)。すべての三つの条項は第12条に従い、同条は次のように規定されている、(略)。UNEF の事件では、明らかなことは第12条が総会のその行動について足かせにはなりえない点である。なぜなら、総会勧告がなされた時点では安全保障理事会はその事態に関してその憲章機能を行使中ではなかった。実際、そこはそこ自らその問題を総会に付託していたのである。それ故、その総会の行動は第10条、第11条第2項

あるいは第14条のいずれかに基づいているように思われる。第11条第2項の場合第12条の諸規定は UNEF のようなケースにおいてはくりかえすが適用不能である。第11条第2項自体にあるその唯一の別の制限は絶対的である。つまり、もし UNEF のケースにおける総会の決定が「行動」に達するものであったなら、総会は行動する権限がなかった。さて、法廷ではっきりと争われた主たる問題点は第11条第2項で言及されている「行動」が「強制行動」を意味するかどうかであり、もしそうなら、総会によって採られたその行動が「強制行動」であるかどうかという点であった。なぜなら、もしそれがそうでなかった場合、憲章第7章を通じてあるいは第11条第2項を通じてその総会の行動に対して何ら法的制限もなかったことになる。この点に関して、事後的感覚では、その軍によって現実に採られた諸行動は「強制」の性質をもったものということではできないのである。なぜなら、為されたところの全ては関係当事国の同意をもって為されたからである。さて、裁判所はその軍が創設された諸決議、そしてその経済面での支えを用意した諸決議を調査した。むずかしい決議は第1000 (ES-1) 号決議であり、その第1パラグラフが述べるところは、その軍は「総会決議第 997 (ES-1) 号の文言に従って戦闘行為の停止を確保しそして監視するために……」設置するとある。もっともその決議の中の「確保する」という言葉はある強制を意味するようにとられるかもしれないが、その決議の文言が関係諸国の同意を要件として考えられているので、そのような意味は消失する。この点について、裁判所は、第11条第2項の「行動」が実際に「強制行動」に言及しているものとし、さらにその総会の行動はこの性格を有するものでないとし、そしてさらに総会によって採られたその行動が第14条内の「措置」を構成する、と結論を下した。従って、その軍の憲章上の基盤は裁判所によって同条の中に見い出されることになった。第11条第2項は裁判所によってできるだけ退けられて憲章上の基盤とはみなされなかった。しかし、興味深いことに、裁判所は UNEF の合憲章性を1950年11月3日の「平和のための結集」決議に求めなかった。さて、残っている問題は UNEF の活動でひきおこされた費用が憲章第1条の規定に従っているか、つまりこの機構の諸目的内にあったかどうかであった。この条文をよく見ればそれはその通りのその諸目的内のものであったことは明らかである。なぜなら、その活動は国際の平和と安全を推進するためにまた維持するために行われたのであり、そして裁判所もそのように判断した。

以上のようなボウエットの記述をみると、第10条、第11条第2項、そして第14条の選択可能性を認めながら述べている点に気がつくのであるが、ともかく裁判所としては第14条を選択したことを述べ、この裁判所の判断についても今までみてきたところでは異論をさしはさんでいない点が注目される。それから第22条はどのように理解すればよいかという点については明確ではない。ところが、このような問題について、幸い、彼は別の箇所で触れているので、そこをみなければ彼の問題に対する捉え方の全貌がわからないとみてよい。以下に問題の彼の敷衍をみてみよう。

ある状況のもとでは総会に対し国連軍を設置することを認めるように考えられるいくつかの

憲章規定があるとして、第10条、第11条第2項、第14条および第22条を挙げている。第22条については、柔軟に解釈できるとして、介入軍をも是認するとしている。但し、その場合、第22条それ自体では国連軍の設置を是認することができないのであって、その軍の諸機能が第10条、第11条、あるいは第14条に示されているような総会の適正な権限の範囲内にあることを示す必要がある、とされている。つまり第22条単独では憲章上の基盤を提供しないが、第10条、第11条、あるいは第14条のいずれかと一体になって、又は全てと一体となって、はじめて同条は基盤を提供するという趣旨のようである。UNEF の実際の設置と活動の中でこの第22条が実際に使用されているのである。即ち、事務総長は UNEF を「総会の補助機関」とであると分類している (UN Doc. A/3552, UN Doc. A/3527)。そしてこの立場は一般的な支持を得てきたといわれている。第10条については、もし安全保障理事会が問題の事件に関してその機能行使している最中でないならば、総会は第10条のもとで加盟国に対し軍の形成へ協力するよう勧告できるのである。総会のその権限は単に勧告的なので、加盟国はそのような軍に部隊を提供することを強制されない。UNEF はこのような諸条件をみたした軍と見なすことができる。けれども、おそらくその憲章上の基盤はもっと正確に他の条項に見い出されることになる。つまり彼が言うのには、第10条をもってしても UNEF の憲章上の基盤たりうるが、もっと正確に考えれば他の条項の方が賢明であるとするのである。次に、第11条第2項であるが、第14条と比較して次のように述べている。裁判所が明らかにしたこと、総会が委員会と他の団体 (bodies) を設置してその決議を履行する権限があるという点がある。なぜなら、そのような履行は、国連の機能作用の一つの正常な特徴であるし、安全保障理事会への付託を要する第11条第2項の用語である「行動」とみなされなければならないからである。それ故、明確なことは、もし国連軍が強圧的そして強制的行動の目的をもたないものならば、第11条第2項のもとでそれが設置されてもよいのである。そして、そのような軍はまた第22条のもとでの一つの補助機関を構成してもよいのである。明らかに示されてきたことに、UNEF の採用は決して強制行動として意図されなかったし、そして決して強制行動をする軍にもならなかった。もっともそれは一つの軍隊であつたし単なる監視の任務に限定されていなかったが、その役割は軍事行動を開始するに至らなかったのである。しかしながら、裁判所は UNEF が憲章第14条に基づいているという見方を選んだ。裁判所の第11条第2項への注目は UNEF のために基盤を提供するためよりもむしろ安全保障理事会が平和に関する行動の問題において独占権を有しているという考え方に反論するために主に向けられた。第14条の選択は、遠回しに述べられているにすぎないのであるが、おそらく予想外のことである。なぜなら、同条の規定するところでは「一般的福祉又は諸国間の友好関係を害する虞があると認める……あらゆる事態についての平和的調整」に言及しているのであるが、その第14条の選択は、1956年のエジプトでの介入に続いたその事態に関する一つの描写として控え目な表現に味方してまちがっているようである。第11条第2項の用語法はもっと適切にみえたはずである。

以上のようにみてくれば、ボウェットの UNEF の憲章上の基盤に対する見方は、第11条第2項と第22条に求めるのが最も適切であるとしているのが理解できるのである。

次にロズナーの捉え方をみてみよう。彼女の著書は、国際司法裁判所が問題の勧告的意見を出す前、つまり1961年にまとめられ刊行されたのは1963年である。⁽⁸⁾ UNEF の研究では先駆的なものとみてよいのである。以下は彼女の問題に対する概要である。

まず、第10条、第11条、および第14条は加盟国が国際の平和と安全の維持のためある軍事的措置を使用するよう勧告することを総会に認めるには十分に広汎であるとしている。この点の歴史に触れている。1946年と1947年のスペインとギリシャの事件での国連の行動は総会が実にこの権限を有していると意味しているように思われたが、この権限の明白な主張は1950年秋の「平和のための結集」決議の採択に先だつ討議までなされなかった。その時、加盟諸国は第10条、第11条、そして第14条を集団的手段によって平和を維持したり回復したりするための総会の権限と「残余の責任（“residual responsibility”）」の基盤として引用している。しかしながら、広汎な勧告の権限がたしかに総会に帰属するが、この機関が集団的措置の領域では拘束的決定をなす権限がないことも認められた。その6年後、総会が一つの緊急国際軍のための UN コマンドを設置したとき、総会は「残余の責任」を果すために第10条、第11条、そして第14条のもとでのその広い権限を利用しつつあった。1956年11月6日の UNEF に関する事務総長の報告では、彼はその軍が「平和のための結集」決議の条文のもとで達した決定を基礎にして機能するだろうという事実に強調して言及しているのである（UN Doc. A/3302）。もっとも UNEF はその「平和のための結集」決議で予定していた軍とはほとんど全く異なるものであったが、UNEF の合法性はそのようなより小規模な軍を設置する権利が大規模な戦闘軍を設置するためのその権利の中に暗に含まれているという前提に基づいているように考えられたのである。さらに、ボウェットも指摘するように、事務総長の言葉では UNEF は「総会の補助機関」として考えられることになった。説明を加える必要がある問題が残っているのであるが、彼女は次のような文章で先に結論づけているのである。つまり、「総会の主要な機能と権限はすでにみてきたように憲章の第10条、第11条、そして第14条に述べられており、そして「平和のための結集」決議の中で詳しく述べられている。UNEF の設置とその組織を支配する諸原則そしてその軍の任務の承認はこれらの権限の範囲内にある。しかし、その緊急軍の創設は第22条によってもなお認められる、なぜなら総会はその軍を総会の機能の満足の履行——中東での平和と平静の回復——に必要であると明らかにみなしてきたからである。」このように述べたあと、補助機関としての UNEF の活動は合法的かどうかについて説明を加えている。即ち、過去において総会は、機能、期間、委員、権限の範囲について種々異った 100 以上の補助機関を設置してきた。中でも、議論が多かったのは、1947年の暫定委員会（the Interim Committee）、1950年の集団的措置委員会、そして1947年の国連パレスチナ委員会を設置する時であった。しかし、いずれも多数の国々によって合法的とみなされることになった。ボウェ

ットも引用していたのであるが、彼女もケルゼンの説 (Kelsen, *The Law of the United Nations*, 137) を引用して説明している。つまり、それに従うならば、UNEF の権限がそれを設置した機関である総会の権限をうたがいきく越えていなければよいのである。しかし、UNEF の場合、第一にはっきりした軍事的義務をもっていて、第99号決議の条文に従わせることを確保するというものである。「従わせることを確保すること」は実際には強制の小規模の措置を伴うかもしれないのである。それから第二に、事務総長の考えでは、UNEF の司令官は終局的には総会とそして、あるいは、安全保障理事会に対して責任を負うということであるし、安全保障理事会が第7条のもとでのより広い権限内でそのような軍を使用する可能性を排除してはならないという発言がある (UN Doc. A/3302)。第三に、UNEF は事務総長によって総会の補助機関といわれたり国連の補助機関というようにも (ST/SGB/UNEF/1, Regulation 6) 代る代る言及されているのである。たしかに、このような点は混乱させるものがあるが、留意すべきは UNEF の全企画には同意が不可欠の条件であった。したがって強制という意味は消失する。その上留意すべきは、権限に関する条件が整っているならば、総会は総会自体その性質によりほとんど演ずることができないある諸機能を補助機関に割当ててもよいのである。この点、1954年の国際司法裁判所の勧告的意見「国連行政裁判所による補償裁定の効果」が参考になる (ICJ Rep. 1954, pp.47-97.)。さらに、この点の問題は同裁判所の1949年の「国連に勤務中にこうむった損害のための補償」に関する勧告的意見の中にも示唆が含まれている (ICJ Rep. 1949, pp.182-183.)。このように理論の面からも補助機関としての UNEF には困難は生じていない。最後にソ連の立場を評しているのであるが、その主張は政治的解釈であるうえ総会の任務と権限について語らないまま終わっているとしている。⁽⁹⁾

以上にロズナーの捉え方をみてきたけれども、第10条、第11条、第14条をすべて援用していてどれか一つを特定していないことに気がつくであろうし、第22条も重要であるとしている点はボウェット以上なのである。そして、総会決議第377 (V) 号いわゆる「平和のための結集」決議を基盤として持出しているけれども、本稿の目的からはずれるので憲章上の基盤とすることはできない。しかし、憲章の規定からそのような決議をも生じせしめたということは十分参考になることである。

次にセイダンの取組み方をみてみよう。セイダンの著書は1976年に公表されている。従って、多くの文献が出そろってから発表されたため UNEF の研究では集大成とみなしてもよいのではないと思われる。彼も法的基盤として一つの章を設けて20頁に亘って述べている。しかし、ボウェットとロズナーによって指摘されたことが彼によっても指摘されていて二重になる部分が多いのである。従って、彼の論述の特徴的な点を重視しながら、以下に概容をみてみたい。

安全保障理事会の国際の平和と安全の維持のための主要な責任は排他的なものではない。つまり、総会の副次的あるいは残余の責任は第10条、第11条そして第14条が示しているように明らかである。総会はこの点で責任を分担している。その上、安全保障理事会と総会の機能と権

限は厳格に分離されているのではない。つまり、それらは補足し合うものとして理解されるべきであり、衝突し合うものとして理解されるべきではない。国連憲章の解釈のためのある一般的に受入れられた諸原則を一瞥すれば、総会の国連軍を設置する権利が是認される。その現実には憲章とそれが作り出す機構が変容する環境と加盟国の願望と期待に適応されなければならないということである。一つの国際組織の権限なるものはその組織の「基本法」であるその条約に明文で特定されたそのような機能に限定されるものではない。たとえその基本法が有権的な解釈に達するために使用されなければならない手続のための明文の規定を含んでいる場合でも、そのような規定は日々の活動の過程でその基本法の諸規定を解釈する加盟国と諸機関に帰属している責任に実質的影響を与えないだろう。サンフランシスコ会議で合意があったことに、憲章がいかに解釈されるべきかに関する規定を憲章内に含ませることは不要であるという点があった。その会議はその問題を扱った技術的委員会の報告書の中に含まれているある陳述を承認した。その陳述は次の通りである。「この機構の種々の機関の日々の活動の過程で、それぞれの機関がその特定の機能に適用されるような憲章の部分を解釈するだろうことは避けられない。このプロセスは機能と権限を定義している一つの文書のもとで活動するあらゆる組織の活動において固有のものである。総会、安全保障理事会、あるいは国際司法裁判所のような組織の活動においてそれは明らかにされよう。従って、この原則の正常な活動を是認したり承認したりする規定を憲章に含めるのは必要ではない。(Documents of the United Nations Conference on International Organization, Vol. XIII, p.709)」国連の慣行と先例の中では、国連は憲章規定が指導原則として策定されたものであるしそしてその種々の機関の権限が憲章に特に規定された機能と権利に制限されないことを明確にしてきた。その権限にはまた憲章に指定されていないけれども国連の目的の達成に必要な機能と権利を含んでいる。国際司法裁判所は「国連に勤務中にこうむった損害のための補償」の事件についての勧告的意見の中でこの考え方を確認してきた。裁判所が述べるところでは、国際法のもとで国連は、その構成員の実際的な保護を行使する国連の資格が憲章から生じているが、その絶対必要な権限と義務を引き受けなければならない (ICJ Rep. 1949, pp. 182 and 184.)。同様に、「国連行政裁判所によってなされた補償裁定の効果」に関する勧告的意見で裁判所が指摘するところでは、憲章には司法的組織とか機関の設置の明文の規定がないとしさらに指示もないとして、国連とスタッフの間を判決する裁判所の設置のその資格は憲章から出てくる必要な正当な解釈によって生じるとした (ICJ Rep. 1954, pp. 56-7.)。このようにみれば明らかなのであるが、国連憲章は平和維持軍を設置する総会の権限を是認している。さらに総会は第24条第1項で安全保障理事会の責任に属している問題についても役割をもっている。たしかに総会は UNEF の設置に関するその諸決議の中でどの憲章の規定あるいは諸規定のもとで UNEF の合法性あるいは合憲性が認められるかについて何も引用しなかった。しかしこのことは総会がその軍を創設することを禁じられているという主張に立つものではない。さて、第10条、第11条そして第14条は総会

が国際の平和と安全のためのある軍事措置を使用するよう加盟国に勧告することを認めるには十分に広汎である。これらの条項に従って総会は UNEF のような国際警察軍の設置を勧告することもまたできる。UNEF の設置の合法性はこれらの条項の一つあるいはそれ以上の条項に基づいていよう。もっとも、第11条第2項がこの点でもっとも適切なようである。しかしながら、これらの憲章条項は国際司法裁判所によって考査されてきた。裁判所は第11条第2項に言及されている「行動」という語を調べそしてそれが「強制行動」を意味すると結論づけた。そして総会によって採られたその行動が「強制行動」でなかったので、この故にその総会の行動には第7章を通じて第11条第2項を通じて何ら法的制限はなかった。そしてまた裁判所はその軍が設置された諸決議とそしてそれに財政上の支えを用意した諸決議も調べた。裁判所は1956年11月2日の第997 (ES-1) 号決議を重視した。その第5項に次のような文章がある。「憲章に従って適切とみなされるようなこれ以上の行動のために、安全保障理事会と総会に対し事務総長がこの決議の遵守について観察しそしてすみやかに報告するよう要請する。」裁判所はこの下線の部分が安全保障理事会かあるいは総会が前述のことで「行動」を採るようにという意味に解釈した。そしてその「行動」が総会によって採られたので、裁判所はそれが第14条内の「措置」とみなした。こういう訳で、裁判所としては第11条第2項よりもむしろ第14条に UNEF の 憲章上の基盤を見出したのである。この選択について、セイダンはボウエットの文章をそのまま引用してボウエットに同感の気持を示している。なお、補助機関としての UNEF については、セイダンはケルゼンその他の学説、慣行 (The Repertory of Practice of United Nations Organization, 1957, Vol. 1, p.228), 国際司法裁判所の勧告的意見 (ICJ Rep. 1962, pp. 165, 167, 172.) を参照しながら当然に是認している。¹²⁾

以上にみてきたように、セイダンの考え方は条文解釈のあり方について進歩的なのであるが結論はボウエットのそれと変るところがない。

今一つ見過しえない業績がある。それはヒギンズの注解付資料集である。UNEF の憲章上の基盤の探索に必要な資料が数多く紹介されているが、注解が単なる資料の紹介にとどまっている。しかしながら、脚注で編者であるヒギンズの考え方を付け加えている。まず、第22条であるが、同条は、憲章に規定されている総会の機能の範囲によって制限されるので、編者の考えでは、国連軍の基盤をひとりでは提供しえないとされている。次に、国際司法裁判所の第14条の選択についてはセイダンも引用したボウエットの文章をそのまま紹介している。編者の意見をつけずに単に紹介しているだけなので、彼女の考え方はこの点については不明であるが、重視しているから脚注に付け加えたのであろう。¹⁴⁾

4 む す び

我が国の条約集では憲章の各条には見出しが付けられている。もちろん原文にはないものである。それによると、第10条には「¹⁴⁹一般的権限」，第11条には「平和と安全の維持」，そして第14条には「平和的調整」というように付けられている。このことは各条の内容がそのような見出しを付けても疑問を起させないほど特徴があるからである。従って，外国において UNEF の基盤として第11条をまず挙げるのは当然といってよい。ところが，これに対して裁判所の第14条の選択がまちがいであるとする¹⁵⁰こともできない。一般論として，「同意」の要件と非戦闘軍の要件で限定的性格をもつ平和維持活動を創始する総会の特定の権限の所在を求める際，第10条，第11条そして第14条の中からどれかを選ぶということは重要ではないようである。これらの条項のすべては関連があるとみなされてよいのであり，また，その権限はこれらのすべての条項からのひとつの複合的意味 (a composit implication) というように適切にみなされてもよいのである。また，経験が示すところでは，平和維持活動は特定の一つの条項にきちんと適合しないことがあるのである。¹⁵¹そういう訳で，裁判所の選択の妥当性を争うことはあまり実益がない。第10条，第11条，第14条，および第22条の規定から UNEF の合憲章性は十分用意されるものと考えてよい。¹⁵²

- (1) D. W. Bowett, "United Nations Forces A Legal Study of United Nations Practice", pp. XVII-XVIII.
- (2) ONUC の憲章上の基盤については，拙稿，「ONUC の憲章上の基盤」，長崎大学教養部紀要，人文科学，第15巻，がある。
- (3) たとえば，田畑茂二郎，「国際法の話（改訂版）」，188-192頁。
- (4) 明石康，「国際連合（第二版）」84-90頁。
- (5) Bowett, op. cit., pp. 93-94.
- (6) Ibid., at pp. 94-99.
- (7) Ibid., at pp. 285-290.
- (8) Gabriella Rosner, "The United Nations Emergency Force".
- (9) Ibid., at pp. 37-46.
- (10) Abdel-Latif M. Zeidan, "The United Nations Emergency Force".
- (11) "The same attitude was taken by the Security Council concerning the Congo and Cyprus Operations; see UN Doc. S/4387, July 14, 1960 and UN Doc. S/5575, March 4, 1964 respectively. We may also notice that the Assembly and the Council very seldom cited the provisions of the Charter under which they adopted their resolutions." at p.40 note 10 in ibidem.
- (12) Ibid., at pp. 37-56.
- (13) Rosalyn Higgins, "United Nations Peacekeeping 1946-1967 Documents and Commentary I The Middle East."
- (14) Ibid., at p. 271 notes 12 and 13.
- (15) たとえば，田畑茂二郎・高林秀雄編「国際条約・資料集〔改訂版〕」，横田喜三郎・高野雄一編「国

際条約集（第四版）J.

- (16) Nathaniel L. Nathanson, "Constitutional Crisis at the United Nations: The Price of Peacekeeping", *The University of Chicago Law Review*, Vol.32 No.4 (Summer 1965), pp. 653-654.
- (17) *Ibid.*, at p. 657.

（昭和53年9月28日受理）